RESOLUCIÓN 44/2022, DE 16 DE MAYO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000158

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.), frente a la denegación de información del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco ante su solicitud de información pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 22 de febrero de 2022, D. …….., Secretario de Organización y Representante Electo del Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.), formuló solicitud de información pública ante el Consejero de Seguridad del Gobierno Vasco en relación con el contrato de suministro de furgonetas para protección ciudadana con número de expediente S-007/2020, en los siguientes términos:

> *"PRIMERO. - Copia del concurso público inicial y de su modificación, donde vengan especificados los criterios para su adjudicación y presupuesto de ambas licitaciones.*
>
> *SEGUNDO. – Situación en la que se encuentra dicho concurso público."*

2.- Mediante escrito de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, de fecha 3 de marzo de 2022, se dio respuesta a dicha solicitud, conjuntamente con otras, en el siguiente sentido:

> *"Les dirigimos la presente al objeto de informarles del criterio que ha adoptado esta Dirección en relación con las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por el Sindicato Profesional de la Ertzaintza (en adelante, Si.P.E.).*
> *En los últimos meses se ha tramitado en esta Dirección un alto número de solicitudes de acceso a información pública formuladas por Vds., en ejercicio del derecho de acceso a información pública regulado en la Ley 19/2013, de 9 do diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recibiendo respuesta todas ellas en tiempo y forma, tal y como viene regulado en la citada Ley 19/2013. En ellas se contenían peticiones de información relacionadas con la actividad y condiciones laborales de la Ertzaintza.*

El pasado día 10 de febrero do 2022 se celebraron elecciones sindicales en la Ertzaintza, en las que el Si.P.E. alcanzó el número de votos suficiente para tener presencia y representatividad en la mesa de negociación prevista en el artículo 125.2 del texto refundido de la Ley de Policía del Pals Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2020, do 22 do Julio, cuyas competencias se explicitan a su vez en dicho artículo.

La participación del Si.P.E. en la mesa de negociación vehiculará su acción sindical, siendo esta la vía adecuada para el acceso a la información relacionada con la actividad y condiciones laborales de la ertzaintza.

En consecuencia, de aquí en adelante esta Dirección se abstendrá de responder a aquellas peticiones de información que entendamos que el Si.P.E pueda solicitar y obtener en el ejercicio de su acción sindical. Entre ellas, se incluyen las cuatro que ha recibido recientemente, y que pasamos a relacionar:

"…

— Expediente número 20221000078, en el que solicita, en relación con el expediente de contratación S-00712020, cuyo objeto es el suministro de furgonetas para protección ciudadana y que quedó desierto, copia del concurso público inicial y de su modificación, donde vengan especificados los criterios para su adjudicación y presupuesto de ambas licitaciones.

…"

3.- Con fecha 25 de marzo de 2022, ha tenido entrada, en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública reclamación formulada por el Si.P.E. debido a su disconformidad con la respuesta obtenida del Departamento de Seguridad, mediante la que expone lo siguiente:

SEGUNDO.- Con fecha 7 de marzo de 2022 (por error el sello de entrada se imprimió con la fecha 7 de febrero) se recibe comunicación de la Directora de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco por la que se indica:

"de aquí en adelante esta Dirección se abstendrá de responder a aquellas peticiones de información que entendamos que el Si.P.E. pueda solicitar y obtener en el ejercicio de su acción sindical. Entre ellas, se incluyen las cuatro que ha recibido recientemente…"

Se refiere la Directora a las relacionadas en el punto primero y de las cuales se adjuntan copias y justificantes de presentación.

Basa la negativa del Gobierno Vasco a contestar a las solicitudes en que Si.P.E. ha alcanzado el número de votos suficientes para estar en la Mesa de Negociación, lesionando con ello el derecho de acceso a información pública regulado en la Ley 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como ya ha resuelto la Comisión a la que nos dirigimos, pues en la Mesa de Negociación, como su nombre indica, es el lugar donde supuestamente se negocian las condiciones labores de los funcionarios de la Ertzaintza, no una mesa de documentación para dar respuesta a los derechos recogidos en la citada ley 19/2013…"

4.- Dado que a la citada reclamación no se acompañaba de documento alguno que acreditara la fecha de presentación de su solicitud de información es por lo que esta Comisión, mediante escrito notificado electrónicamente el 11 de abril de 2022, requirió al sindicato reclamante para que, en el plazo de diez días, subsanara su reclamación advirtiéndole de que, en caso de no proceder a la subsanación, se le tendría por desistido de su petición. La notificación del requerimiento fue aceptada el mismo día 11 de abril de 2022 e igualmente con dicha fecha fue aportada al expediente la documentación requerida.

5.- Con fecha 25 de abril de 2021, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco por medio de los dispositivos de tramitación electrónica –Tramitagune-, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informara sobre el asunto y aportara cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo.

6.- Pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar a los límites de acceso a la información, o de las dificultades que pudieran existir para proporcionar la información solicitada, hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio del Departamento, quien podría haber aportado elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Sin embargo, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte del Departamento no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- La solicitud inicial de información fue presentada ante la Dirección General de la Academia Vasca de Policía y Emergencias el día 22 de febrero de 2022. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. La respuesta a dicha solicitud es de fecha 3 de marzo, si bien no cumple con lo dispuesto en el artículo 20 de la citada Ley, resultando notificada el día 7 de marzo, según afirma el propio sindicato reclamante, afirmación ésta que no ha sido desvirtuada por el Departamento de Seguridad en el plazo de alegaciones concedido.

4.- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta el día 25 de marzo de 2022. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo por lo que la reclamación que nos ocupa ha de entenderse interpuesta en plazo.

5.- Tal y como señala el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se entiende por

información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el presente supuesto, resulta patente que la información solicitada es información pública que obra en poder del Departamento de Seguridad por tratarse de un expediente de contratación de su competencia.

6.- En virtud de lo dispuesto en el apartado d) del artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, aquellas tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico. Así mismo, el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dispone que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por dicha Ley. Es decir, el derecho a la información pública se predica de todas las personas tanto físicas como jurídicas y sus disposiciones resultan de plena aplicación salvo que exista una normativa con un régimen jurídico específico de acceso a la información, tal y como se prevé en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en cuyo caso esta Ley tendría carácter supletorio, Así pues, este carácter básico de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, implica que las excepciones a su aplicación hayan de estar expresamente previstas y autorizadas por ella, tal y como señala el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, del cual se trae a esta Resolución la siguiente argumentación:

> *"(…) Sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias., la mencionada Disposición Adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria".

A este respecto, el Tribunal Supremo ha dictado la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio, centrando los conceptos para aclarar cuándo existe un régimen específico de acceso a la información pública. Se trataba, en este caso, de una solicitud formulada por las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, como órganos de representación de los funcionarios en determinadas materias que afectan a los mismos y se dilucidaba si resultaba de aplicación el artículo 40.1 del Estatuto Básico del Empleado Público o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. El Tribunal Supremo dispuso lo siguiente:

"…las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse…"

Dado todo lo expuesto solo cabe concluir que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es de plena aplicación al caso que nos ocupa.

7.- Alude el Departamento de Seguridad en su respuesta al sindicato reclamante a un cambio de criterio que ha sido adoptado en relación con las solicitudes de información pública presentadas por dicho sindicato, anunciando que en adelante "*se abstendrá de responder a aquellas peticiones de información que entendamos que el Si.P.E*

pueda solicitar y obtener en el ejercicio de su acción sindical". Esta Comisión no puede entender la respuesta ofrecida a la entidad reclamante cuando hasta el momento el Departamento ha venido resolviendo sus peticiones conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tal y como se ha señalado en el fundamento anterior. En este sentido, ha de decirse que las Administraciones están al servicio de la ciudadanía y que no han de obrar con criterios de oportunidad sino con criterios de legalidad, tal y como se desprende de lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuando señala que *"las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho",* y como recuerda el propio Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *"La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución."* Esto es, no solo debe estarse estrictamente a la Ley aplicable, sino que además debe resolverse de modo expreso y motivarse convenientemente en el caso de denegaciones de solicitudes de información, tal y como establece el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

8.- Es necesario destacar que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión, así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

9.- El capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno "*configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en*

aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular."

10.- Distintos Tribunales de Justicia se han pronunciado en numerosas ocasiones, en relación a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Entre ellas, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid destaca que "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso ponderando los intereses en conflicto*". Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 recoge "*esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.*" A este respecto debe subrayarse que el Departamento de Seguridad no ha alegado a esta Comisión ninguna de las causas que limitan el derecho de información o de las causas de inadmisión citadas. Únicamente señala en el escrito de alegaciones, el cual confirma que hasta la fecha se ha estado actuando conforme a derecho, que "…*en los últimos meses se ha tramitado en esta Dirección un alto número de solicitudes de acceso a información pública formuladas por Vds., en ejercicio del derecho do acceso a información pública regulado en la Ley 19/2013, de 9 do diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recibiendo respuesta todas ellas en tiempo y forma, tal y como viene regulado en la citada Ley 19/2013*". En todo caso, la aplicación de los límites o causas de inadmisión que pudieran proceder deben ser tenidos en cuenta por el por el Departamento de Seguridad, siendo aplicados en los

términos que se han señalado, de modo restrictivo, no pudiendo esta Comisión aplicar límites o causas de inadmisión que no hayan sido aplicados en primera instancia. Por tanto, en cuanto al contenido concreto de la solicitud, resulta evidente que conocer los criterios para la adjudicación de dicha contratación, el presupuesto de ambas licitaciones, así como el estado actual del concurso público, no se ve afectado por límite ni restricción alguna y, por lo tanto, ha de proporcionarse.

11.- En este caso ha de mencionarse también que el derecho de acceso a la información relativa al empleo público adquiere especial relevancia habida cuenta que es la transparencia precisamente un fundamento básico de actuación, tal y como se regula en el artículo 1.3 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

12.- El artículo 17.3 de la citada Ley 19/2013, dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este caso debe tomarse también en consideración que se trata de un sindicato quien solicita la información, quien cuenta con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia

ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Si.P.E.) frente a la denegación de información del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco ante su solicitud de información pública.

Segundo.- Emplazar al Departamento de Seguridad para que, en el plazo de 20 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

Javier Bikandi Irazabal

Por ausencia de la Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno